



Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa

KIRSTI KARILA & PETTERI EEROLA & MAARIT ALASUUTARI & ANU KUUKKA & ANNA SIIPPAINEN

Varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on Suomessa kunnilla. Hyvin vähän kuitenkin tiedetään siitä, kuinka keskeiset kuntatoimijat jäsentävät varhaiskasvatuksen järjestämisen. Artikkelissa paneudutaan kuntaoliittikojen ja varhaiskasvatuksesta vastaavien viranhaltijoiden vaihteleviin puhetapoihin ja -kehyksiin sekä rakennetaan niiden kautta varhaiskasvatuksen kuntakarttaa.

.....

English summary at the end of the article

Johdanto

Kunnallisen itsehallinnon mukaisesti lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on lainsäädännössä määritelty kuntien tehtäväksi (Varhaiskasvatuslaki 1973/36). Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä kunnilla on kuitenkin huomattava liikkumavara, minkä seurauksena kuntien tarjoamat palvelut vaihtelevat. Varhaiskasvatuksen kunnallinen itsehallinto tulee säilymään myös jatkossa, vaikka suomalainen kuntakenttä ja kuntien tehtävät muuttuvat vuonna 2019 voimaantulevan aluehallintouudistuksen myötä (ks. tarkemmin Pöysti & al. 2015). Uudistuksen jälkeen varhaiskasvatuksesta tulee sekä henkilöstömäärältään että budjettivaikutuksiltaan yksi keskeisimmistä kuntien palveluista.

Kansainvälisesti varhaiskasvatuksen ja lastenhoidon palvelujen järjestämisen kysymyksistä on keskusteltu viime vuosina runsaasti (Moss 2010; OECD 2001; OECD 2006; Urban 2015). Samoin esimerkiksi lasten huoltajien näkemykset palveluista ovat kiinnostaneet tutkijoita ja päätöksentekijöitä (esim. Alasuutari & al. 2014). Sen sijaan paikallisia lastenhoidon tai varhaiskasvatuksen politiikkoja ei ole juurikaan tutkittu.

Tässä artikkelissa vastaamme osaltamme tähän tiedonpuutteeseen tarkastelemalla, miten lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen politiikan keskeiset kuntatoimijat jäsentävät varhaiskasvatuksen järjestämistä. Tutkimuskysymyksemme kuuluu, millaisille puhekehyksille ja -tavoille varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen suomalaisissa kunnissa rakentuu. Tutkimusaineistona käytämme kymmenessä kunnassa ympäri Suomen keväällä 2016 tehtyjä paikallispoliittikojen ja varhaiskasvatuksen johtavien viranhaltijoiden asiantuntijahaastatteluja.

Tarkastelumme lähtökohtana on uuden institutionalismin ja erityisesti sen diskursiivisesti painottuneen tutkimustradition oletus instituutioista. Sen mukaan instituutiot ovat historiallisia ja kulttuurisia ilmiöitä, jotka tuotetaan käytännöissä ja niihin olennaisesti sitoutuissa diskursseissa. Instituutioiden tutkimuksen yleisenä tavoitteena on tutkia yhteiskunnallisten järjestelmien synkronisaatiota ja samanlaistumista yli kansallisten rajojen, vaikkakin tutkimuksen keskiössä on ihmisten toiminnan kulttuurinen mieli (Alasuutari 2015). Instituutioiden katsotaan muuttuvan ja niitä koskevan päätöksenteon tapahtuvan eri toimijoiden ”kenttäkampailun” seurauksena siten, että toteutetut muutokset tai uudistukset ”kotoistetaan” (Alasuutari & al. 2013). Kotoistamisen vuoksi muutosten lopputulos ei ole ennustettavissa silloinkaan, kun niiden pyrkimyksenä on juur-

Tutkimus on osa Strategisen tutkimuksen neuvoston Tasa-arvo ja yhteiskunta-ohjelman rahoittamaa CHILDCARE-projektia (SA 293049).

ruttaa esimerkiksi paikalliseen toimintaan ulkopuolelta tuotettu idea tai malli (esim. Alasuutari & Alasuutari 2012). Edellä kuvatun perusteella oletamme tarkastelemiemme puhekehysten ja -tapojen kertovan yhtäältä, mistä näkökulmista paikallisissa varhaiskasvatustilanteissa jo toteutettua politiikkaa oikeutetaan ja perustellaan, ja toisaalta, miten tuleviin varhaiskasvatuksen järjestämisen kysymyksiin voidaan kunnissa orientoitua. Koska päätöksenteossa on kyse toimijoiden kenttäkämpäilystä, puhekehysten ja -tapojen perusteella ei voida päätellä kuntien tulevia varhaiskasvatuksen poliittisia ratkaisuja (ks. myös Kangas & al. 2014).

Seuraavaksi kuvaamme varhaiskasvatuksen muuttuvia tulkintoja kansainvälisellä ja kansallisella tasolla. Tämän jälkeen käsittelemme kuntia varhaiskasvatuksen järjestäjinä. Aineisto- ja analyysikuvauksia seuraavat tutkimustulokset: varhaiskasvatuksen järjestämisen kolmen puhekehysten rakentumisen erittely. Lopuksi hahmotellaan puhekehysten pohjautuvan varhaiskasvatuksen kuntakartan ja esitämme tutkimuksemme johtopäätökset.

Varhaiskasvatuksen muuttuvat tulkinnat

Varhaiskasvatusjärjestelmät ja -palvelut sekä niiden kehittäminen ovat olleet koko 2000-luvun ajan laajan kansainvälisen mielenkiinnon kohteena. Vahvoina toimijoina keskustelussa ovat olleet esimerkiksi OECD, Maailmanpankki ja EU (Moss 2010; OECD 2001; OECD 2006; Urban 2015). Kuluneella vuosikymmenellä kiinnostus varhaiskasvatukseen on vain kasvanut. Samalla keskustelujen näkökulmat varhaiskasvatukseen ovat yhdenmukaistuneet. On syntynyt jaettu ymmärrys siitä, että varhaiskasvatus on kannattava sekä inhimillisenä että taloudellisenä sijoituksena ja että sillä on tärkeä rooli lapsen kasvussa ja elämänsäkulussa (ks. Heckman 2011; 2016, Karila 2016; Moss & al. 2016; Sipilä & Österbacka 2013). Osallistumisen laadukkaaseen institutionaaliseen varhaiskasvatukseen ajatellaan kasvattavan niin yksittäisen lapsen kuin koko lapsiväestön inhimillistä pääomaa, erityisesti kognitiivisia ja sosiaalisia taitoja. Lapsuudessa hankittu inhimillisen pääoman nähdään taustaan erilaisista taustoista tulevien lasten mahdollisuuksia ja siten osaltaan vähentävän yhteiskunnallista eriarvoisuutta. (Ks. Heckman & Masterov 2007; Morabito & al. 2013, 7.)

Kansainvälisesti vallitsevaksi muodostunut inhimillisen pääoman puhetapa sisältää ajatuksen, että on tärkeää turvata kaikkien lasten mahdollisuus varhaiskasvatukseen. Tämä liittyy laajempaan keskusteluun tasa-arvosta koulutuksessa (Kalalahi & Varjo 2012; Baker & al. 2004). Keskustelu on kuitenkin osoittanut, että se, mitä tasa-arvolla milloinkin tarkoitetaan ja kenen tasa-arvoa ajetaan, on usein epäselvää (Lazenby 2016). Varhaiskasvatuksen tasa-arvosta puhuttaessa huomio on kääntynyt usein heikommista elinoloista tuleviin lapsiin. Eri maissa varhaiskasvatuksen tasa-arvon tulkinnat vaihtelevat, ja sen vuoksi varhaiskasvatukseen osallistumista mahdollistetaan eri tavoin eri puolilla maailmaa (esim. OECD 2015). Varhaiskasvatukseen osallistumista on painotettu erityisesti kehittyneissä teollisuusmaissa. Viime vuosina myös ne maat, joilla on ollut taloudellisista tai muista syistä vaikeuksia järjestää varhaiskasvatusta, ovat pyrkineet lisäämään siihen osallistuvien lasten määrää (ks. Naudeau & al. 2011). Kansainvälisesti näyttää vallitsevan jonkinlainen yhteisymmärrys siitä, että lasten yhtäläiset mahdollisuudet osallistua varhaiskasvatukseen on tärkeä kysymys tasa-arvon kannalta.

Globaalissa maailmassa kansainvälisen, kansallisen ja paikallisen suhteet kietoutuvat tiiviisti toisiinsa (Alasuutari 2016; Penn 2011). Suomessa käyty keskustelu varhaiskasvatuksesta mukaillee osin kansainvälisiä keskusteluja, mutta saa myös kansallisia sävyjä. Suomalaisessa keskustelussa on havaittavissa pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden lastenhoidon historia. Päivähoitojärjestelmän muodostaminen tuli keskeiseksi osaksi hyvinvointivaltion ja julkisten palveluiden rakentamista 1970-luvulla. Järjestelmän ensimmäisinä vuosikymmeninä lähtökohtana olivat ensisijaisesti työvoima- ja perhepolitiikan kysymykset. Kaupungistuminen, elinkeinorakenteen muutos ja naisten työelämään siirtyminen edellyttivät myös lastenhoidon organisoimista. Päivähoitopaikan myöntämisen perusteena olikin ensisijaisesti huoltajien työssäkäynti tai opiskelu. Merkittävä muutos päivähoito- ja varhaiskasvatuspolitiikassa tapahtui, kun subjektiivinen oikeus päivähoitoon säädettiin 1990-luvulla. Tällöin palvelujen piiriin pääseminen ei enää ollut sidoksissa vanhempien työmarkkina-asemaan (Karila 2012; Laaksonen & Lamberg, 2014; Välimäki 1999.) Subjektiivisen oikeus heijasteleekin päivähoitoon kasvatuksellisen ja pedagogisen tehtävän vahvistumista yhteiskunnassa (esim. Alasuutari 2003).

Tällä hetkellä kansallisen tason ohjausdokumenteissa varhaiskasvatus nähdään osana koulutus- ja kasvatusjärjestelmää, elinikäisen oppimisen ensimmäisenä portaana. Suomessa 1.8.2016 voimaantullut varhaiskasvatuslaki määrittelee varhaiskasvatuksen lapsen oikeudeksi ja korostaa sen kasvatus- ja opetustehtävää. Linjausta konkretisoi *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet* -asiakirja (OPH 2016), jossa painottuu varhaiskasvatuksen pedagoginen luonne.

On kuitenkin huomattava, että yhtäältä kotihoitoa rahallisesti tukeva ja toisaalta varhaiskasvatuspalveluja painottava suomalainen lastenhoidon politiikka on sisäisesti jännitteinen (Alasuutari & al. 2016). Samaan aikaan kun muualla maailmassa institutionaalista varhaiskasvatusta pyritään vahvistamaan, Suomessa syksyllä 2016 voimaan astuneet varhaiskasvatuslain muutokset merkitsevät universaalien varhaiskasvatuspalveluiden asettamista uudelleen puntariin. Muihin OECD-maihin ja Pohjoismaihin verrattuna suomalaislasten osallistuminen varhaiskasvatukseen on huomattavasti vähäisempää (OECD 2015), ja erityisesti alle kolmivuotiaita lapsia hoidetaan yleisesti kotona kotihoidontuen turvin. Lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen ratkaisuissaan Suomi näyttääkin tehneen linjauksen, joka poikkeaa osin kansainvälisesti laajasti hyväksytyistä hyvän lapsuuden tulkinna. Vaikka varhaiskasvatuksen tuottamaa inhimillistä pääomaa ja kannattavuutta sijoituksena korostetaan myös Suomessa, yksiselitteisesti hallitsevaa asemaa se ei näytä saaneen (ks. Alasuutari 2016).

Kunnat varhaiskasvatuksen järjestäjinä

Varhaiskasvatuslaki määrää kunnat tarjoamaan palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (Varhaiskasvatuslaki 1973/36). Tämän mukaisesti kunnat ratkaisevat itse, millaisia varhaiskasvatuspalveluiden muotoja ne kuntalaisille tarjoavat ja tuottaako kunta palvelut itse vai osoitetaan ko niiden tuottaminen yksityisille tai kolmannen sektorin toimijoille. Samoin kunnat päättävät itse, myöntävätkö ne asukkailleen Kelan tukijärjestelmien lisäksi kotihoidontuen tai yksityisen hoidon tuen kuntalaisia tai tukevatko ne yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen käyttämistä muulla tavoin.

Kunnille annettu tarveharkinta yhdistettynä kuntien vahvaan itsehallintoon tuottaa varsin suu-

ren liikkumavaran paikallisissa ratkaisuissa. Esimerkiksi päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon osuudet kuntien palvelutuotannosta ovat vaihdelleet jo pidemmän aikaa. Kuntien kotihoidon tukien kuntalaisia ja yksityisen hoidon tukia koskevissa ratkaisuissa on myös ollut suurta vaihtelua. (Lahtinen & Selkee 2014.) Samoin kuntien välillä on eroa siinä, miten ja millainen osuus kunnan varhaiskasvatuspalveluista tuotetaan yksityisten ja julkisten palveluiden kautta. Erilaisten varhaiskasvatuspalveluratkaisujen – mutta myös muiden tekijöiden kuten työllisyyden – seurauksena lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen vaihtelee alueellisesti jopa lähes 20 prosenttia. (VN 2015.)

Toimintaympäristöt, joissa kunnat tekevät lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen ratkaisujaan, vaihtelevat. Pitkään jatkunut alueellinen keskittyminen on heijastunut kuntien väestörakenteeseen ja palvelutarpeisiin (Kytö & Kral-Leszczynska 2013). Lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä kunnan väestörakenne ja sen muutokset ovat ymmärrettävästi keskeisiä. Lisäksi kuntien toimintaympäristöt vaihtelevat elinkeinorakenteen ja työllisyysasteen osalta.

Tutkimusaineisto

Tämän tutkimuksen haastatteluaineisto kerättiin keväällä 2016 kymmenessä yhteistyökunnassa. Yhteistyökunnat valittiin siten, että ne tarjoavat monipuolisen kuvan suomalaisesta kunta- ja varhaiskasvatuskentästä. Kunnat sijaitsevat ympäri Suomea, mutta painottuvat koko väestön mukaisesti eteläiseen Suomeen. Kunnat poikkeavat toisistaan useilla demografisilla mittareilla (esim. väestömäärä ja -rakenne sekä taloudellinen tilanne ja elinkeinorakenne). Tilastokeskuksen tilastollisen kuntaryhmitäytymisen mukaan kunnista kuusi edustaa kaupunkimaisia kuntia, kaksi taajaan asuttuja kuntia ja kaksi maaseutumaisia kuntia.¹ Lasten (0–6-vuotiaiden) osuus kuntien väestöstä vaihtelee 5–10 prosentin ja työttömyysaste 10–19 prosentin välillä.² Kunnat eroavat toisistaan myös varhaiskasvatuksen palvelurakenteen (esim. yksityisen päivähoidon tai perhepäivähoidon osuudet) sekä varhaiskasvatusta koskevien tuoreiden päätösten (esim. päivähoito-oikeu-

1 <https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/msind/msindaluejaot7.xls> (luettu 16.9.2016)

2 <https://www.sotkanet.fi/sotkanet/filhaku> (luettu 24.10.2016)

den rajaaminen) osalta. Lisäksi kunnista yksi järjesti varhaiskasvatuspalvelut yhdessä kahden naapurikunnan kanssa.

Artikkelissa käytettävä tutkimusaineisto koostuu yhteensä 78:n varhaiskasvatuksesta vastaavan kunnallisen viranhaltijan (n = 47) ja kuntapoliitikon (n = 31) haastattelusta. Haastatellut kuntatoimijat puhuvat kahdesta eri positioista käsin: viranhaltijat osana kunnallista virkakoneistoa ja kuntapoliitikot osana puoluepoliittista järjestelmää. Molemmat haastateltavaryhmät osallistuvat kuitenkin kunnalliseen varhaiskasvatuksen päätöksentekoon joko valmistelijoina ja esittelijöinä tai päättäjinä.

Varhaiskasvatuksen viranhaltijoista lähetimme haastattelukutsut jokaisen kunnan keskeisimmiksi katsomillemme varhaiskasvatuksesta päättävälle ja valmisteleville tahoille. Haastateltavien yleisimpiä virkanimikkeitä olivat muun muassa sivistystoimenjohtaja ja päiväkodin johtaja. Kuntapoliitikoista haastattelimme sekä varhaiskasvatuksesta päättävien lautakuntien jäseniä että kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäseniä. Pyrimme saamaan haastateltavia mukaan niin, että puoluepoliittinen kenttä on kattavasti edustettuna. Haastateltavat rekrytointiin mukaan tutkimukseen sähköpostitse lähetetyllä kutsukirjeellä. Heistä 57 oli iältään 41–60-vuotiaita, ja seitsemää haastateltavaa lukuun ottamatta kaikki olivat suorittaneet vähintään opisto- tai alemman korkeakoulututkinnon. Miehiä haastateltavista oli 16. Miesten pieni osuus johtuu ennen kaikkea siitä, että varhaiskasvatuksen johtavat kunnalliset viranhaltijat ovat pääsääntöisesti naisia.

Haastattelujen keskimääräinen kesto oli noin 90 minuuttia. Haastattelijoita oli yhteensä yhdeksän.³ Haastattelut toteutettiin vapaamuotoisina teemahaastatteluina, joissa haastateltavia rohkaistiin kertomaan kunnan varhaiskasvatukseen ja lastenhoitoon liittyvistä kysymyksistä vapaasti ja omasta näkökulmastaan. Haastatteluteemat käsitelivät muun muassa kunnan varhaiskasvatuksen palvelurakennetta, lastenhoidon tukia ja varhaiskasvatuksen päätöksentekoa.

Analyysi

Käyttämämme analyysimenetelmä sijoittuu moninaisen ja osin epäyhtenäisen diskurssianalyysin piiriin (ks. Jokinen & al. 2016). Analyysissa käytämme käsitteitä puhekehys ja puhetapa. Puhekehysellä kuvaamme laajempia asiakokonaisuuksia ja teemoja, joita haastateltavat puheessaan korostivat. Puhetavat ovat puolestaan vaihtoehtoisia tapoja puhua yksittäisestä puhekehyksestä.

Marja Alastalon ja Maria Åkermanin (2010) mukaan asiantuntijahaastattelujen tavoitteena on useimmiten ”houkutella esille faktoja”. Tarkastelemme kuitenkin haastatteluja ensi sijassa kahden asiantuntijan (varhaiskasvatuksen viranhaltija / kuntapoliitikko ja tutkija) vuorovaikutuksessa tuottamana tilanne- ja kontekstisidonnaisena puheena, joka sekä heijastelee että on osa kulttuuria lastenhoitoa ja varhaiskasvatusta koskevia puhetapoja. Tuotettu tieto on siis syntynyt vuorovaikutuksessa tutkimusprosessin kuluessa.

Litteroitu haastatteluaineisto koodattiin teemoittain Atlas.ti-ohjelmalla. Koodatusta aineistosta analysoimme erityisesti varhaiskasvatuksen järjestämistä ja palvelurakenteen perusteluja käsittelevää puhetta. Jokaisen tutkimuskunnan haastattelut analysoitiin ensin omana kokonaisuutenaan. Tämän jälkeen vertasimme ja suhteutimme kunta-analyyseja toisiinsa ja erotimme tämän pohjalta kolme keskeistä lastenhoitoa ja varhaiskasvatuspalvelujen järjestämistä kuvaavaa puhekehystä. Kehysten yksityiskohtaisessa analyysissa palasimme useita kertoja kuntien analyyseista takaisin haastatteluaineistoon. Analyttisen lähiluvun myötä kehysten sisältä löytyi moninaisia, mutta keskenään ristiriitaisia puhetapoja. Lopuksi analysoimme puhetapojen keskinäisiä suhteita sijoittamalla kunnat niissä vallinneiden puhetapojen perusteella puhekehyyksiä esittävään kuvioon, jota kutsumme varhaiskasvatuksen kuntakartaksi. Analyysin tekeminen viiden tutkijan yhteistyönä on keskeinen sen luotettavuutta tukeva tekijä.

Tulosten yhteydessä esitetyt aineistolainaukset ovat anonymisoitu niin, että haastateltavasta ilmoitetaan vain, onko kyseessä varhaiskasvatuksen viranhaltija vai kuntapoliitikko ja onko haastateltava Tilastokeskuksen luokittelun mukaisesta kaupunkimaisesta kunnasta, taajaan asutusta kunnasta vai maaseutumaisesta kunnasta. Haastateltavien anonymiteetin vuoksi emme paljasta haastateltavien sukupuolta, ikää, koulutusta tai puoluetasua, koska he ovat ammattiasemansa tai poliittisen

³ Kiitämme seuraavia haastatteluiden tekemiseen artikkelin kirjoittajien lisäksi osallistuneita henkilöitä: Maiju Paananen, Katja Repo, Ville Ruutiainen ja Johanna Vainio.

luottamustehtävänsä vuoksi haavoittuvassa asemassa ja erityisen huomion kohteena (ks. Lancaster 2016; Alastalo & Åkerman 2010). Murreilmaisut on muutettu aineistokatkelmassa yleiskielisiksi.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä jäsentävät puhekehykset

Haastatteluaineiston analyysi osoittaa, että kunta-toimijoiden puhetta varhaiskasvatuksen järjestämisestä jäsentävät kolme toisiinsa sidoksissa olevaa puhekehystä. Olemme nimenneet ne kunta-, talous- ja tehtäväkehyyksiksi. Esittelemme kehykset aloittaen kuntakehyksestä, joka analyysimme mukaan toimii lähtökohtana puheelle varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä. Kuntakehys tekee myös ymmärrettäväksi talous- ja tehtäväkehyksiin sisältyviä vaihtelevia puhetapoja.

Kuntakehys

Kuntakehys kuvaa varhaiskasvatuksen järjestämisen kietoutumista paikallisiin olosuhteisiin ja kunnalle tuotettuun identiteettiin. Varhaiskasvatuksen järjestämistapaa ja -muotoja perustellaan pitkälti omaan kuntaan ja sen erityisyyteen liittyvillä tekijöillä. Koska tutkimukseen osallistuneet kunnat ovat toimintaympäristöltään moninaisia, tämä tarkoittaa vaihtelevia tapoja jäsentää varhaiskasvatuksen järjestämistä.

Haastateltavien puhetta luonnehtivat kotikuntaa koskevat jaetut merkityksenannot ja kertomukset. Vaikka yksittäisten kuntapoliitikkojen ja viranhaltijoiden puhe sisältää variaatiota, haastatteluissa muodostuu selkeä kuva ”meidän kunnasta”. Yhteiset kertomukset ovat myös haastateltavien itsensä tunnistamia. Seuraavassa lainauksessa kuntapoliitikko kuvaa kaupungin yhteisen kertomuksen muodostumista varhaiskasvatuksen päätöksenteossa:

Mutta sitten budjettineuvottelustahan tultiin jo ulos yhtenä rintamana, että, kokoomus, perussuomalaiset, demarit, vihreät, vasemmistoliitto, kaikki yhtenä rintama oli sitä mieltä, että tämä on kaupungin yhteinen ylpeys ja hieno asia, että täällä näitä heikennyksiä ei tehdä. Siitä kasvo sitten tällainen, jotenkin, koko kaupungin yhteinen tarina (Kuntapoliitikko, kaupunkimainen kunta)

Haastateltava kuvaa, kuinka toisistaan eroavat arvomaailmat omaavat poliittiset ryhmittyvät löytävät yhteisen äänen varhaiskasvatusta koskevassa päätöksenteossa. Jaetut merkitykset ja yhteiset

kertomukset tukevat käsitystä kunnan keskeisyydestä varhaiskasvatusta järjestettäessä.

Haastatteluissa kuntatoimijat luovat kuvaa kuntansa identiteetistä, kulttuurista ja elinolosuhteista sekä näiden merkityksestä paikalliselle palvelutarpeelle. Seuraavassa katkelmassa haastateltava identifioi kunnan muuttotappiokunnaksi ja pohtii tätä kautta varhaiskasvatuksen tilannetta:

Sanotaan että tässä on uhkakuvia, että tässä on juuri näitä muuttotappiokunnan ja pienevien lapsimäärien ja kaiken tällaisen kannalta, niin tällaisia uhkia ilmassa täällä [kunnan varhaiskasvatuksessa]. (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Yleiskuva kuntaympäristön ja -kulttuurin suhteesta varhaiskasvatuspalveluihin on, että suuren kaupunkien kohdalla korostetaan moninaiselle lasten ja perheiden joukolle suunnattujen ja monipuolisten varhaiskasvatuspalvelujen tarpeellisuutta sekä varhaiskasvatusta lähtökohtaisesti lapsuuteen kuuluvana tekijänä. Seuraavassa suuren kaupungin varhaiskasvatuksen viranhaltijat kertovat kuntaa luonnehtivasta monikulttuurisuudesta ja sen suhteesta varhaiskasvatuspalveluihin:

Meillä on mun mielestä semmoinen hyvin, sellainen näkökulma, että se [monikulttuurisuus] kuuluu tähän kaupunkiin, että se on tämän kaupungin juttu. (...) Tämä on dynaaminen, kasvava kaupunki, missä on erilaisia piirteitä, erilaisia asioita (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Esimerkiksi nyt ihan, jos ajatellaan esiopsia [paikallinen esiopetussuunnitelma] tai vasua [paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma], niin ei lähdetä eriyttämään siellä, vaan kyllä se kulttuurien moninaisuus näkyy ihan kaikessa (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Lainaukset tuovat esille, kuinka ”monikulttuurinen näkökulma” kuvataan lähtökohtaisesti kaupunkikulttuuriin kuuluvaksi tekijäksi, joka on näin ollen itsestään selvä lähtökohta kunnan varhaiskasvatuksessa. Pienemmissä kunnissa varhaiskasvatusta kuvailtiin sen sijaan muun muassa vanhempien työnkäynnin mahdollistajana ja vaihtoehtona kotihoidolle. Näissä kunnissa korostui puhe, jonka mukaan pienen lapsen paras on päiväkodin sijaan kotona vanhemman, pääsääntöisesti äidin, kanssa. Haastateltava, joka kuvasi kuntansa olevan ”hyvä kasvuympäristö ja sopivan vanhaaikainen kunta”, kertoo:

Kyllä se koti on tietysti se ensimmäiset vuodet. Se on vain tämä markkinatalous joka jyllää, että yhä enemmän täytyy lähteä töihin, että ei pysty jäämään pois (Kuntapoliitikko, maaseutumainen kunta)

Toinen haastateltava puolestaan kuvaa, kuinka ”meillä on perheitä missä on tällaisia perinteisiä, kotiaitisteemiä pääsääntöisesti, äidit hoitaa lapsia ja isät käy töissä” (Kuntapolitiikko, maaseutumainen kunta). Katkelmat luovat kuvaa traditionaalisuudelle rakentuvasta kuntakulttuurista, joka poikkeaa huomattavasti suurempien kaupunkien kuntakuvauksia luonnehtivasta dynaamisuudesta.

Kuntakuvat ovat yhteydessä myös varhaiskasvatuksen järjestämisuotoihin. Siinä missä suuremmissa kunnissa yksityinen päivähoito kuvattiin vaihtoehtoksi kunnalliselle varhaiskasvatukselle, pienissä kunnissa korostettiin julkisen varhaiskasvatuksen roolia. Esimerkiksi kunnassa, jossa haastateltavan mukaan ”pidetään aika paljon perinteistä kiinni” (Viranhaltija, maaseutumainen kunta), haastateltava kuvaa kuinka:

Luulen että tämä meidän kunta on niin pieni, että ei meillä... Meillä on tämä kuntapuolen julkinen päiväkotikoti ja se riittää meidän olosuhteissa. Ei varmaan olisi kysyntää paljonkaan, jos meillä olisi joku toinen vaihtoehto tarjolla. (...) Ja tietysti se... Täällä on kuitenkin aika alhainen tulotaso ihmisillä keskimäärin. Täällä ei ole varaa maksaa kovinkaan isolla joukolla mistään palveluista, eikä varmaan lähde maksamaan. (Kuntapolitiikko, maaseutumainen kunta)

Katkelmassa haastateltava kuvaa, kuinka kunnallinen päiväkotikoti vastaa kuntalaisten ja kunnan tarpeita eikä yksityisille varhaiskasvatuspalveluille näin ollen nähdä tarvetta. Perusteluksi haastateltava esittää alhaisen tulotason, sillä yksityisen päivähoiton kustannukset ovat usein kunnallista korkeammat. Samalla hän rakentaa kertomusta omasta kunnasta ja kuntalaisista, jonka pohjalta tehdään päätöksiä kunnallisesta varhaiskasvatuksesta.

Haastattelussa korostuu puhe, jossa kunnallinen varhaiskasvatus organisoituu soveltamalla kunnallisen tason tarpeet valtakunnalliseen varhaiskasvatustaloudelliseen. Haastateltavat kertoivat, kuinka tämä tarkoittaa päätöksentekoa muun muassa tarvittavista päivähoitopaikkojen määristä, avoimen varhaiskasvatuksen tarjonnasta ja muodoista sekä yksityisen varhaiskasvatuksen asemasta. Aineistosta on löydettävissä kaksi yhteensovittamisesta kertovaa puhetapaa, jotka olemme nimenneet yksilöllisen ja alueellisen räätälöinnin periaatteiksi. Yksilöllisen räätälöinnin periaate kuvaa erityisesti pienissä haastattelukunnissa esiintyvä puhetapaa, jossa korostuvat paikalliset ja jopa yksittäisiin henkilöihin liittyvät palvelutarpeet ja niihin rakennetut ratkaisut. Tämä esitetään useim-

miten perhelähtöisyytenä ja joustavuutena esimerkiksi tilanteessa, jossa vanhemmat tarvitset hoitopaikan lapselle nopealla aikataululla. Eräs haastateltava kertoo seuraavasti:

Ihan sen mukaan, että mikä perheellä on tilanne, tai että onko esimerkiksi perheessä jotain sairautta, et tarvitaanko sitä hoitopaikkaa hyvinkin äkkiä, jossain kohtaa, voi olla, että hyvinkin nopeita ratkaisuja joudutaan tekemään. Et vaikka ei mahdukaan niin, siitä huolimatta me otetaan niitä hoitoon. (Viranhaltija, maaseutumainen kunta)

Suurempien tutkimuskuntien kuntapuheessa esiintyy puolestaan alueellisen räätälöinnin periaate, jossa olennaista on varhaiskasvatuspalveluiden soveltaminen kunnan asuinalueiden ja niiden oletettujen asiakasryhmien mukaisesti. Vaikka haastattelupuheessa nostetaan esille pyrkimys asuinalueiden tasavertaisuuteen, siinä korostuvat myös eri alueilla asuvia perheitä ja heidän palvelutarpeitaan koskevat oletukset. Suuren kaupungin varhaiskasvatuksen viranhaltija kertoo:

Kyllä minä näen sen niin että, tämä meidän asukasjoukko on niin se on kaupunginosittain hyvin erilainen. Meillä on aika isoja alueellisia eroja, ja kaupungin sisällä. Ja, perheiden palvelutarpeet vaihtelevat aivan, aivan todella paljon, riippuen heidän taustoistaan. Ja tämä mun alue, täällä on erittäin paljon heikon elämänhallinnan perheitä, ja vastaavasti taas meidän alueella on alueita pienalueita, joissa on taas hyvän elämänhallinnan perheitä. Ja se että miten meidän varhaiskasvatus vastaa niihin heidän tarpeisiin niin, se on kaupungin sisällä hyvin erilaisia (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Haastateltava kertoo, kuinka kunnassa räätälöidään varhaiskasvatuspalveluja alueellisesti heikon ja hyvän elämänhallinnan perheiksi luokitelluille asiakasryhmille. Räätälöinnin pohjalta ovat kuvailtujen ryhmien oletetut varhaiskasvatuksen palvelujen tarpeet.

Talouselämä

Toinen kuntatoimijoiden puhetta lastenhoidosta ja varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä kuvaava kehys paikantuu osaksi keskustelua kuntien taloustilanteesta. Talouselämä kuvaa, kuinka kuntatalous ja taloudellinen ajattelutapa näyttäytyvät varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen itsestään selvinä reunaehtoina. Kahden kunnan varhaiskasvatuksen viranhaltijat kuvaavat tilannetta seuraavasti:

Tämä yleinen tilanne, että täällä ollaan aika matalapaineella koska, tuo työttömyys vaan kasvaa ja, ei saada uusia yrityksiä tänne ja, se näkyy koko, sehän näky ensimmäisenä siinä päivähoitossa. (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Sen lisäksi, että me ollaan panostettu paljon siihen varhaiskasvatuksen sisältöihin ja niihin kysymyksiin, niin kyllä me ollaan jatkuvassa talouspaineessa että yksikkökustannusten osalta me ollaan hyvin hyvin vaikeassa tilanteessa. (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Katkelmista käy ilmi, kuinka yleinen taloustilanne esitetään keskeiseksi varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisen ehdoksi. Kuvattu puhetapa on aineistossa vahvasti läsnä, ja se ei juuri kyseenalaistu. Kunnan tilannetta kuvataan jatkuvana tasapainotteluna rahan riittämisen ja tavoitellun palvelu- ja laatuason välillä. Erään kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavaan lautakunnan puheenjohtajan sanoin:

Tosi vaikea tasapainotella silleen että, me on pyritty palvelutason ja kuntalaisten palvelut pitämään mahdollisimman hyvänä, mutta kulurakenteita kun joutuu tiputtamaan niin se tarkoittaa että kyllä se näkyy joka puolella, jollain tavalla. (Kuntapoliitikko, kaupunkimainen kunta)

Haastateltava kuvaa, kuinka kuntien näkökulmasta kyseessä on alinomainen kamppailu ”riittävän hyvän” palvelutason ja heikkenevän taloustilanteen välillä. Kuvatun kaltainen puhe tasapainottelusta ja alavireisestä taloudesta on havaittavissa kaikissa tutkimuskunnissa. Aineiston lähiluku kuitenkin osoittaa, että talouskehyksessä on hahmotettavissa kaksi toisistaan poikkeavaa tapaa puhua talouden ja varhaiskasvatuspalveluiden suhteesta. Puhetapoja voi kuvata säästöpuheeksi ja sijoituspuheeksi. Säästöpuheen mukaan heikkenevä taloustilanne tuottaa väistämättä myös varhaiskasvatuspalveluiden tuottamiseen vaikuttavan säästötarpeen. Kunnan varhaiskasvatuksen johtava viranhaltija kertoo kuinka:

Omassa tehtävässä kuitenkin olennaisesti kuuluu myös se raha ja sen säästäminen tähän niin sekä on aina se, tasapainoilu sitten sen, tavallaan niitten säästöjen ja sitten sen laadun takaamisen välillä kuitenkin siinä että, miten se, tapahtuu. Koska, selvää on sekä että (...) eihän tämän kunnan talouskaan kovin kaksinen olo, ja se että, olisi pakko saada, karsittua niitä menoja että saadaan pidettyä nenä pinnalla. (Viranhaltija, maaseutumainen kunta)

Katkelmassa viranhaltija kertoo, kuinka tasapainottelu varhaiskasvatuksen laadun ja taloustilanteen välillä toteutuu säästämällä varhaiskasvatuspalvelujen kuluista. Säästöpuheen eräänlaisena äärimuotona näyttäytyy puhe säästämisen pakosta ja vaihtoehtottomuudesta. Eräs kuntapoliitikko kuvasi tilannetta seuraavasti:

Kun on tullut näitä taloudellisia, paineita kun verorahat ja muut on tippuneet niin, siellä on vaan yksinkertaisesti pakko pudottaa ja mitään sit ei taas saisi pudottaa. (Kuntapoliitikko, kaupunkimainen kunta)

Säästöpuhe kuitenkin kyseenalaistetaan puheessa, jossa varhaiskasvatusta kuvataan sekä taloudellisenä että inhimillisenä sijoituksena. Nimesimme tämän puhettavan sijoituspuheeksi. Sijoituspuhe on havaittavissa seuraavasta aineistokatkelmasta, jossa viranhaltija kertovat kuntansa varhaiskasvatuksesta:

No meillä tämä kertoo hyvin pitkälle siitä, että meillä on poliittinen päätöksenteko, ilmapiiri tällä hetkellä sellainen, että varhaiskasvatukseen halutaan panostaa ja siitä ei haluta leikata ollenkaan. (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Lainauksessa haastateltava antaa säästöpuheen kyseenalaistaen ymmärtää, että varhaiskasvatuksesta säästäminen ei ole välttämätöntä, vaan kyseessä on arvovalinta. Ajoittain säästö- ja sijoituspuhe esiintyvät haastateltavien puheissa myös rinnakkain. Näin esimerkiksi silloin, kun varhaiskasvatus kuvataan pitkän aikavälin sijoitukseksi, josta kuitenkin on pakko säästää vallitsevan taloustilanteen vuoksi. Pääosin puhettavat aktivoituvat kuitenkin erilaisissa kunnissa. Taloudellisia säästöjä ja niiden välttämättömyyttä korostava puhetapa vaikuttaa aktivoituvan erityisesti pienillä paikkakunnilla ja niissä kesikokoisissa kunnissa, joista haastateltavat puhuivat elinkeinoelämän rakennemuutoksen myllertäminä ”kriisikuntina”. Sijoituspuhe tulee sen sijaan esille erityisesti isommista kaupungeista. Tapa, jolla taloudesta puhutaan, näyttää olevan sidoksissa myös siihen, kuinka varhaiskasvatuksen merkitys kunnassa hahmotetaan.

Tehtäväkehys

Olemme nimenneet kolmannen varhaiskasvatuksen järjestämisen keskusteluja luonnehtivan kehyksen tehtäväkehyyksi. Tehtäväkehys keskittyy merkityksiin, joita kunnissa varhaiskasvatukselle annetaan toimintana ja palveluna. Vaikka haastateltavat kaikissa tutkimuskunnissa kuvaavat varhaiskasvatuksen ja päivähoidon luontevaksi osaksi lasten ja lapsiperheiden arkea, yksityiskohtainen haastattelupuheen tarkastelu paljastaa jännitteitä, jotka koskevat erityisesti varhaiskasvatuksen institutionaalista tehtävää. Ymmärrys varhaiskasvatuksen tehtävästä rakentuukin pääosin kahtena erilaisena puhetapana: oppimispolkupuheena ja työelämäpuheena.

Oppimispolkupuheeksi kutsumassamme puhettavassa varhaiskasvatus jäsennetään lasten kasvat- ja koulupolun keskeiseksi osaksi. Varhaiskasvatuksen viranhaltija kuvaa tätä seuraavasti:

Perusajattelutapa joka tässä meidän koko varhaiskasvatustoiminnassa on se lapsi ja lapsen etu, ja nimenomaan se että lasten päivähoidosta on tullut varhaiskasvatusta eli tämä pedagogiikan, sanotaanko tiivistyminen ja sen pedagogisen rakenteen tiivistyminen (...) Me nähdään että se varhaiskasvatuksen polku on osa sitä lapsen oppimispolkua ja sen pedagogiikan vahvasti esille nostaminen on ollut meille keskeinen ja tärkeä asia ja siinä on viime vuosina menty valtavan paljon eteenpäin et se on ollut semmoinen kaikkein kantavin tema (Viranhaltija, kaupunkimainen kunta)

Katkelmassa haastateltava kertoo, kuinka pedagogisesti painottunut varhaiskasvatus on osa lapsen oppimispolkua. Perusteluksi esitetään näkemys, jonka mukaan varhaiskasvatus tukee lapsen kasvua ja kehitystä. Puhetapa näyttää aktivoituvan niissä kunnissa, joissa sijoituspuhe painottuu talouskehyksellä.

Toinen varhaiskasvatuksen tehtävää käsittelevä puhetapa esittää varhaiskasvatuksen tehtävän vanhempien työssäkäynnin mahdollistajana ja kunnan työelämän elinvoimaisuuden tukijana. Kutsomme tätä työelämäpuheeksi. Haastateltava kertoo:

Semmoinen itsestään selvyys se, että mahdollistetaan ihmisten töissäkäynti. Ja ehkä tämmöisillä alueilla missä, työttömyysprosentit huitelee aika kovissa lukemissa, niin se on erityisen tärkeä. Että meillähän ei ole ollenkaan varaa siihen, että joku työikäinen henkilö jättäisi takia pois töistä että hänen lapsensa päivähoitopalveluja ei saada järjestettyä kunnolla (Viranhaltija, tajaan asuttu kunta)

Haastateltavan mukaan hänen kunnassaan varhaiskasvatuksen keskeiseksi tehtäväksi nähdään vanhempien työnteon mahdollistaminen. Vaikka työelämäpuhe ei automaattisesti sulje pois oppimispolkupuhetta, varhaiskasvatuksen merkitys lapsen oppimispolun tai elämänlaadun kannalta ei nouse vastaavalla tavalla työelämäpuhetta painottavissa kunnissa esille. Katkelma linkittyy myös talouskehyksen säästöpuheeseen korostamalla, että kunnassa ”ei ole ollenkaan varaa”, että vanhemmat jäävät töistä pois puutteellisten varhaiskasvatuspalveluiden takia. Työelämäpuhe näyttääkin painottuvan kunnissa joiden talouskehyksessä korostui säästöpuhe.

Yhteenveto ja keskustelua

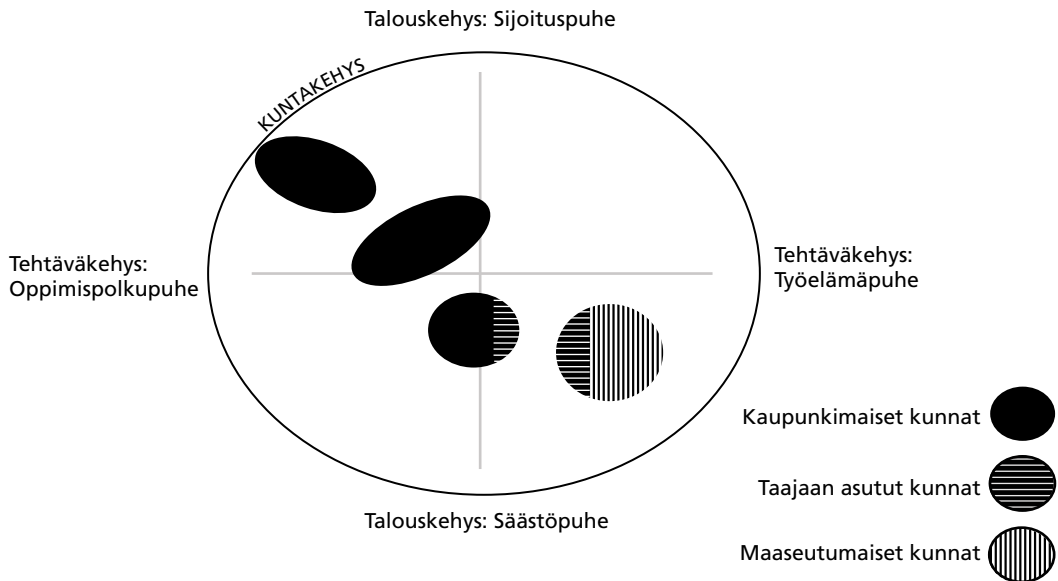
Olemme edellä esittäneet kolme kehystä, joiden avulla kuntapoliitikot ja varhaiskasvatuksen viranhaltijat jäsentävät varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä. Kunta-, talous- ja tehtäväkehysten

sisällä rakentuu kuntien sisäisiä yhteisiä kertomuksia siitä, mikä tässä on olennaista. Seuraavaksi esitämme kehykset kuviossa, jonka olemme nimenneet varhaiskasvatuksen kuntakartaksi. Talous- ja tehtäväkehystä ympäröivä kuntakehyks kuva, kuinka kuntaa käsittelevä puhe toimii lähtökohtana varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevasta ratkaisuista kerrottaessa. Pystyakseli esittää, miten puheessa painottuvat talouskehyksen kaksi eri puhetapaa, säästö- ja sijoituspuhe. Vaaka-akseli puolestaan havainnollistaa, painottuuko tehtäväkehyksessä varhaiskasvatusta osana lapsen oppimispolkua korostava vai vanhempien työssäkäynnin mahdollistava puhetapa.

Rakensimme kuvion analysoimalla ensin kuntakohtaisesti, mitkä puhetavat talous- ja tehtäväkehyksellä kunnissa painottuivat. Painottumisella viittaamme siihen, että puhetapaa esiintyy kunnassa johdonmukaisesti. Osassa kunnissa yksittäiset puhetavat painottuivat huomattavasti, toisissa taas saman puhekehyksen kaksi puhetapaa esiintyivät tasavahvoina. Analyysin jälkeen sijoitimme kunnat kuvioon painotusten mukaisesti. Puhetta tarkastelevassa tutkimuksessa on selvää, että puhetapojen sijoittaminen painotuksia kuvaaville akselleille ei ole samalla tavalla tarkkaa kuin esimerkiksi numeerisen määrään sijoittaminen olisi. Tämän sekä yksittäisten kuntien anonymiteetin vuoksi olemme ryhmitelleet kunnat ryppäisiin, jotka muodostimme yhdistämällä yhtäläisiä puhetapojaa painottavat kunnat.

Havainnollistaaksemme kuntakentän alueellista ja väestöllistä moninaisuutta olemme merkinneet kuntaryhmät erilaisin kuvioin Tilastokeskuksen kuntaryhmitysluokittelun mukaisesti. Kuntaryhmitys kuvaa lähtökohtaisesti kunnan taajama- väestön osuutta ja suurimman taajaman väkilukua, mutta sen voidaan nähdä kertovan välillisesti myös laajemmin esimerkiksi elämäntavan kaupunkimaisuudesta kunnassa. Tarkastelu kuntaryppäiden ja kuntaryhmäluokituksen kautta osoittaa, että yhteisiä kertomuksia varhaiskasvatuksen järjestämisestä on löydettävissä myös kuntien kesken. (Kuvio 1.)

Kuntakarttaa tarkasteltaessa huomio kiinnittyy erityisesti kahteen asiaan. Ensimmäinen on, että kaupunkimaisissa kunnissa puhe varhaiskasvatuksen tehtävästä painottaa elinikäistä oppimista ja varhaiskasvatusta osana lapsen oppimispolkua, kun taas tiheästi asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa hallitsevana on puhetapa, joka korostaa vanhempien työssäkäynnin mahdollistamista ja näkee varhaiskasvatuksen kunnan elinkeinoelä-



Kuvio 1. Varhaiskasvatuksen kuntakartta.

män tukijana. Varhaiskasvatuksen tuottamaa inhimillistä pääomaa korostava puhetapa on voimakasta erityisesti kaupunkikunnissa, siinä missä pienempien paikkakuntien puhetavat rakentuvat vahvemmin varhaiskasvatuksen lastenhoidolliseen ja työvoimapolitiittiseen tulkintaan.

Vaihtelevia, kunnissa vallitseviksi muodostuneita kertomuksia voidaan tulkita eri näkökulmista. Mathias Urbania (2015) mukaillen voidaan tarkastella, miten erilaisissa tavoissa puhua varhaiskasvatuksesta järjeistetään varhaiskasvatuspalveluiden luonne sekä se, kenelle ne on tarkoitettu ja millaisia tavoitteita ne palvelevat. Tämä tulee esille erityisesti talous- ja tehtäväkehyksessä. Erityisesti tämän tutkimuksen suurissa kunnissa vallitsee puhetapa, jolla on selkeitä liittymäkohtia puheeseen varhaiskasvatuksesta kannattavana sijoituksena ja osana elinikäistä oppimista. Tämä ilmenee talouskehysten investointipuheesta ja tehtäväkehysten oppimispolkupuheesta.

Maaseutumaisissa, harvaan asutuissa kunnissa elinikäistä oppimista painottava ja investointeja korostava puhe ei sen sijaan saa vastaavaa jalansijaa siitä huolimatta, että se on luettavissa myös uusimmista kansallisista ohjausasiakirjoista. Osassa tutkimuskunnistamme vallitsevaksi näyttää muotoutuneen puhe, joka kiinnittyy ensisijaisesti varhaiskasvatuksen – tai tässä tapauksessa pikemminkin päivähoiton – työvoimapolitiittisiin tehtäviin. Tässä kehysessä varhaiskasvatuspalvelut järjeste-

tään ensisijaisesti vanhempien ja paikkakunnan työelämän tarpeen huomioiden. Varhaiskasvatuspalveluiden saatavuus tuotetaan kunnan elinvoimaisuuden kannalta tärkeäksi tekijäksi. Niiden tuottamiseen liitetään kuitenkin pakotetun säästön ja talouskurin tarve.

Toinen keskeinen huomio on, että kunnissa esiintyneet puhetavat asettuvat kuntakartalle lineaariseen muotoon. Kuvio osoittaa, kuinka varhaiskasvatusta taloudellisenä ja inhimillisenä sijoituksena korostava puhetapa kulkee pitkälti käsi kädessä varhaiskasvatusta osana lapsen oppimispolkua korostavan puhetavan kanssa. Vastavasti myös taloudellisten leikkausten välttämättömyyttä ja varhaiskasvatusta vanhempien työelämän mahdollistajana korostavat puhetavat esiintyvät yhdessä. Toisaalta sijoitus- ja työmarkkinapuheen tai säästö- ja oppimispolkupuheen yhdistelmiä ei aineistossamme esiinny. Tämä kertoo ainakin siitä, että puhe varhaiskasvatuksen kunnallisesta järjestämisestä ei ole sattumanvaraista, vaan pohjautuu laajempiin toisiinsa kietoutuneisiin puhetapoihin ja jäsennyksiin siitä, mitä varhaiskasvatus on ja mitä sen tulisi olla. Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen puhetavat näyttävät heijastavan myös niukkuuden ajan julkistaloutta koskevia, vaihtelevia puhetapoja ja jäsennyksiä. Niissä investoinnit ja talouskuri tuotetaan erilaisina, usein vaihtoehtoisina ratkaisuna julkistalouden pulmiin (Kelsey & al. 2016).

Uuden institutionalismin näkökulmasta esittämämme kuntakartta tuo yhtäältä esille paikallisten puhekehysten ja puhetapojen keskeisyyden. Toisaalta tuloksemme osoittavat kansallisvaltioiden rajat ylittävien ja kansallisten hegemonisten puhetapojen vahvuuden. Viimeksi mainitut kuitenkin kotoistetaan paikallisiin ajattelutapoihin ja puheeseen vaihtelevasti (ks. Alasuutari 2015).

Riippumatta haastateltavien poliittisista sitoumuksista tai asemasta kunnallisessa varhaiskasvatuksen päätöksenteossa, haastateltavamme tuottavat puheessaan yhteistä paikallista kertomusta oman kuntansa varhaiskasvatuksesta ja sen järjestämisen perusteista (vrt. Autto 2012). Kuten totesimme aiemmin, nämä kertomukset varhaiskasvatuksen järjestämisestä poikkeavat huomattavasti suurten ja pienten kuntien kesken. Toisin sanoen samojen kansallisten vaateiden kehityksessä varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen kotoistetaan haastatteluissa omanlaiseksi paikallinen kulttuuri ja paikalliset toimintaehdot huomioiden.

Tutkimuksemme osoittaa suomalaisessa kuntakentässä ilmenevien varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä koskevien diskurssien eriytymisen. Vaihtelevat puhekehykset ja -tavat sisältävät aineksia erilaisiin paikallisiin päätöksiin, vaikkakaan suoria oletuksia kuvattujen puhetapojen siir-

tymisistä käytännön ratkaisuihin ei voida tehdä. Olennaista on se, millaisen aseman eri puhetavat saavat ja millaiset diskurssit lopulta muotoutuvat kuntien päätöksiä ohjaaviksi (ks. myös Kangas & al. 2014).

Voidaan kuitenkin kysyä, mitä kunnittain vaihteleva kertomus varhaiskasvatuksen järjestämisestä mahdollisesti tarkoittaa sekä lasten ja perheiden keskinäisen että alueellisen tasa-arvon kannalta. Kuten kuvaamme, kunnissa rakentuissa puhetavoissa varhaiskasvatuksen merkitystä lapselle ja perheelle ja samalla kunnallisia varhaiskasvatuspalveluita hahmotellaan erilaiseksi riippuen esimerkiksi perheen asuinalueesta tai vanhempien työtilanteesta. Lasten keskinäinen tasa-arvo näytetään puolestaan alueellisenä kysymyksenä kuntien välillä esimerkiksi silloin, kun kunnat tekevät erilaisia päätöksiä koskien lasten mahdollisuuksia osallistua varhaiskasvatukseen. Tällöin riskinä on, että varhaiskasvatuksen säästöjä painottavissa kunnissa lapsille suunnatut palvelut heikkenevät huomattavasti suhteessa sijoituspuhetta painottaviin kuntiin. Kunnissa vallitsevien puhetapojen mahdollinen heijastuminen kuntien varhaiskasvatuspolitiikkoihin ja sitä kautta lasten ja perheiden keskinäiseen tasavertaisuuteen tai eriarvoisuuteen on siis syytä ottaa tosissaan.

Saapunut 11.1.2017
Hyväksytty 7.7.2017

KIRJALLISUUS

- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria: Asiantuntijahaastattelujen analyysi. Faktojen jäljillä. S. 372–392. Teoksessa Ruusu vuosi, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.): Haastattelujen analyysi. Vastapaino: Tampere, 2010.
- Alasuutari, Maarit: Kuka lasta kasvattaa? Gaudeamus: Helsinki, 2003.
- Alasuutari, Maarit & Hautala, Paula & Karila, Kirsti & Lammi-Taskula, Johanna & Repo, Katja: Suomalainen lastenhoidon politiikka ja tasa-arvon kysymykset. CHILDCARE-tutkimuskonsortio. <http://www.aka.fi/globalassets/33stn/tilannekuvaraportit/equa-alasuutari-suomalainen-lastenhoitopolitiikka-ja-tasa-arvo.pdf>, 2016. (luettu 20.11.2016).
- Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti & Alila, Kirsi & Eskelinen, Mervi: Vaikuta varhaiskasvatukseen: Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia. Työryhmämuistioita ja -selvityksiä 2014:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014.
- Alasuutari, Pertti: The Discursive Side of New Institutionalism. *Cultural Sociology* 9 (2015): 2, 162–184.
- Alasuutari, Pertti: The Synchronization of National Policies. *Ethnography of the global tribe of moderns*. Routledge, Taylor & Francis Group: London and New York, 2016.
- Alasuutari, Pertti, & Alasuutari, Maarit: The domestication of early childhood education plans in Finland. *Global Social Policy* 12 (2012): 2, 129–148. doi:10.1177/1468018112443684.
- Alasuutari, Pertti & Mikola, Elina & Rautalin, Marjaana & Syväterä, Jukka & Valkeasu, Laura: Globaalin kehityslinjojen luominen ja kotoistaminen. S. 33–53. Teoksessa Lehtonen, Mikko (toim.): Liikkuva maailma: Liike, raja, tieto. Vastapaino: Tam-

- pere, 2013.
- Autto, Janne: Päivähoitopolitiikka kamppailuna hyvinvointivalttiosta. Kentät, subjektiaseimat ja oikeutukset. Lapin yliopisto: Rovaniemi, 2012.
- Baker, John & Lynch, Kathleen & Cantillon, Sara & Walsh, Judy: Equality. From theory to action. Palgrave MacMillan: Houndmills, Basingstoke, 2004.
- Heckman, James: The case for Investing in Disadvantaged Children. <http://heckmanequation.org/content/resource/case-investing-disadvantaged-young-children>. (luettu 20.11.2016).
- Heckman, James: The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education. American Educator. Spring 2011, 31–47.
- Heckman, James & Masterov, David: The Productivity Argument for Investing in Young Children. Applied Economic Perspectives and Policy 29 (2007): 3, 446–93.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eerola: Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino: Tampere, 2016.
- Kalalahti, Mira & Varjo, Janne: Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetukseen sijoittumisessa ja valitumisessa. Kasvatus & Aika 6 (2012): 1, 39–55.
- Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo: When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. European Political Science Review 6 (2014):1, 73–92.
- Karila, Kirsti: A Nordic Perspective on Early Childhood Education and Care Policy. 584–595. European Journal of Education. Research, Development and Policy 47 (2012): 4.
- Karila, Kirsti: Vaikuttava varhaiskasvatus. Varhaiskasvatuksen tilannekatsaus. Toukokuu 2016. Opetushallituksen julkaisuja. Raportit ja selvitykset 2016:16.
- Kelsey, Darren & Mueller, Frank & Whittle, Andrea & KhosraviNik, Majid: Financial crisis and austerity: interdisciplinary concerns in critical discourse studies. Critical Discourse Studies 13 (2016):1, 1–19.
- Kytö, Hannu & Kral-Leszczynska, Monika: Muuttoliiikkeen voittajat ja häviäjät. Tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 76, 2013.
- Laaksonen, Reetta & Lamberg, Kirsi: Varhaiskasvatus tilastojen valossa. Koonti tilastotiedosta varhaiskasvatusta koskevan lain säädännön valmisteluun. Liiteosa 1. Teoksessa OKM 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmän alainen valmisteluryhmä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12.
- Lancaster, Kari: Confidentiality, anonymity and power relations in elite interviewing: conducting qualitative policy research in a politicised domain. International Journal of Social Research Methodology, 2013. DOI: 10.1080/13645579.2015.1123555
- Lazenby, Hugh: What is equality of opportunity in education? Theory and Research in Education, 2016. DOI: 10.1177/1477878515619788.
- Lahtinen, Jarkko & Johanna Selkee: Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät 2014. Helsinki: Kuntaliitto, 2014.
- Morabito, Christian & Vandenbroek, Michel & Roose, Rudi: 'The Greatest of Equalisers': A Critical Review of International Organisations' Views on Early Childhood Care and Education. Journal of Social Policy 42 (2013): 3, 451–467.
- Moss, Peter: We cannot continue as we are: the educator in an education for survival. Contemporary Issues in Early Childhood 11 (2010): 1, 8–19.
- Moss, Peter & Dahlberg, Gunilla & Olsson, Liselott Mariett & Vandenbroeck, Michel: Why contest early childhood. http://www.routledge.com/education/posts/10150?utm_source=shared_link&utm_medium=post&utm_campaign=160701429 (luettu 20.11.2016)
- Naudeau, Sophie & Kataoka, Naoko & Valerio, Alexandria & Neuman, Michelle & Elder, Leslie Kennedy: Investing in Young Children. An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation. World Bank, 2011.
- OECD: Starting strong: Early childhood education and care. Paris: OECD, 2001.
- OECD: Starting Strong II, Early Childhood Education and Care. Paris: OECD' 2006.
- OECD: Education at a Glance 2015: OECD Indicators. Paris: OECD, 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- OPH: Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Määräykset ja ohjeet 2016:17.
- Penn, Helen: Travelling policies and global buzzwords: How international non-governmental organizations and charities spread the word about early childhood in the global South. Childhood 18 (2011): 1, 94–113.
- Pöysti, Tuomas & Niiranen, Annikki & Haveri, Arto: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelu. Selvityshenkilöhanke. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:36.
- Sipilä, Jorma & Österbacka, Eva: Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013.
- Urban, Mathias: From 'Closing the Gap' to an Ethics of Affirmation. Reconceptualising the Role of Early Childhood Education Services in Times of Uncertainty. European Journal of Education 50 (2015): 3.
- VN: Valtioneuvosto: Luonnos hallituksen esitykseksi Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustlain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta, 2015.
- Varhaiskasvatuslaki 1973/36 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036#L2P11> (luettu 20.11.2016)
- Välimäki, Anna-Leena: Lasten hoitopuu. Lasten päivähoitojärjestelmä Suomessa 1800- ja 1900-luvulla. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999.

ENGLISH SUMMARY

Kirsti Karila & Petteri Eerola & Maarit Alasuutari & Anu Kuukka & Anna Siippainen: Discursive frameworks for organizing ECEC in Finnish municipalities (Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa)

Early childhood education and care (ECEC) has been the subject of intensive scholarly discussion throughout the 2000s. The main focus of this discussion has been on such issues as global discourses of childhood and ECEC. Although the global, national and local are closely interwoven in contemporary societies, the local interpretation of these discourses has so far received only limited attention. Our article addresses this oversight.

This article looks at how the organization of ECEC is rationalized by local-level ECEC decision-makers in ten Finnish municipalities. This is done by analysing the discursive frameworks and discourses employed by these decision-makers when discussing ECEC services in a research interview. In Finland, responsibility for the provision of ECEC services rests with local authorities. The data comprises qualitative interviews

with municipal politicians and ECEC officials (n=78) conducted in early 2016. The analysis applies a discourse analytic framework.

Rationalizations for the organization of ECEC at the municipal level were grouped into three discursive frames, labelled as local, economy and function. The discourses vary in each of these frames. The findings suggest that this variation may be connected with the type and structure of the municipality. Given the principles of municipal self-government in organizing ECEC, the variation seen in the discourses may reflect inequalities in service provision and thus inequalities between children and families living in different municipalities.

The research for this study is conducted as part of a project on Finnish Childcare Policies: In/Equality in Focus (2015-2020), funded by the Academy of Finland's Strategic Research Council (SA293049).

Keywords: early childhood education and care, childhood policies, discourse analysis, childhood discourses.